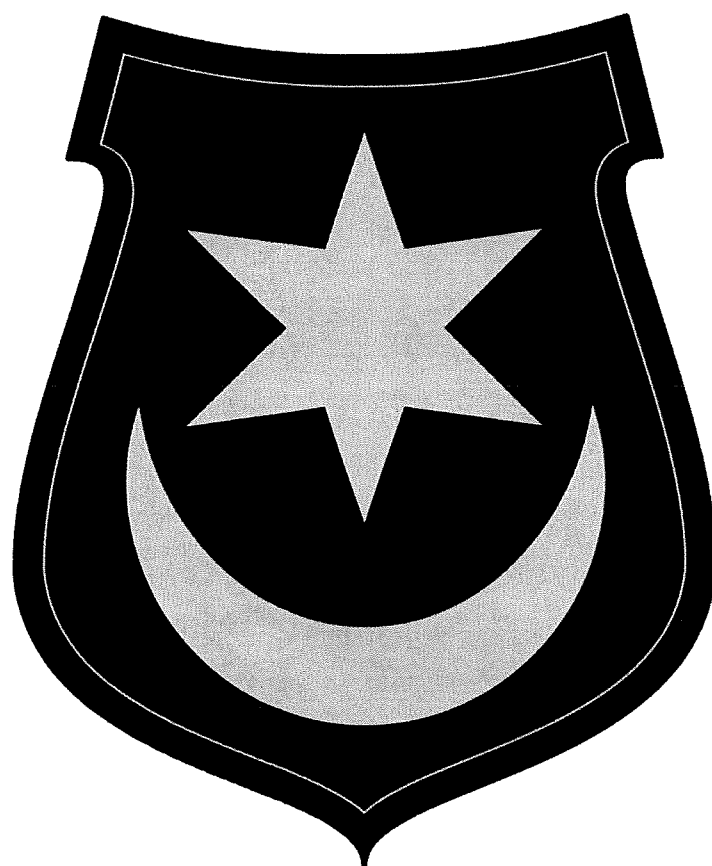


EWALUACJA EX ANTE
projektu „Strategii Rozwoju Miasta
– Tarnów 2030”



Tarnów, 2022 r.

Wstęp

Niniejszy dokument został opracowany w oparciu o zapisy art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057) i zawiera wynik przeprowadzonej uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji Strategii Rozwoju Miasta – Tarnów 2030.

Strategia rozwoju miasta jest najważniejszym dokumentem miejskim, definiującym obszary i cele prowadzonej lokalnie polityki rozwoju. Stanowi ona punkt wyjścia dla wszelkiej późniejszej aktywności samorządu, pozwala wykorzystać szanse i możliwości rozwojowe, bazując jednocześnie na mocnych stronach danego ośrodka.

Celem ewaluacji ex - ante jest obiektywne i konstruktywne spojrzenie na cały proces opracowywania strategii oraz dokonanie oceny założeń i efektów jej wdrażania, a tym samym dostarczenie organom Gminy rzetelnych informacji wykorzystywanych w procesie decyzyjnym, związanym z przyjęciem strategii.

Ewaluację przeprowadzono w oparciu o cztery podstawowe kryteria, wymienione w Poradniku Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej¹:

1. **trafności** celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych problemów lub wyzwań,
2. przewidywanej **skuteczności** działań na rzecz realizacji celów oraz metod ich wdrażania i zabezpieczenia odpowiednich zasobów,
3. przewidywanej **efektywności** sumy zasobów przeznaczonych na realizację działań,
4. **spójności** wewnętrznej między jej celami a priorytetami i działaniami oraz zewnętrznej między założeniami strategii a założeniami dokumentów wyższego rzędu lub równorzędnych.

Przytoczony wyżej art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wskazuje, iż ewaluację należy przeprowadzić przed przyjęciem strategii, jednak brak jest wyraźnych wytycznych zarówno co do metod jej realizacji, jak również wskazania konkretnego etapu prac, na którym powinna mieć zastosowanie. Jednym z rekomendowanych wariantów jest tzw. ewaluacja partycypacyjna, w której ewaluator uczestniczy w pracach od jak najwcześniejszego etapu. Dzięki temu lepiej może poznać specyfikę danego dokumentu, może być wsparciem w pracach nad nim, a jego praca zyskuje na jakości, co pozytywnie przekłada się na treść dokumentu².

Partycypacyjny charakter dokumentu

Prace nad Strategią odbywały się w sposób partycypacyjny, z udziałem przedstawicieli lokalnych interesariuszy, dlatego zrezygnowano z przeprowadzania ewaluacji jako osobnego procesu, powielającego wcześniejsze działania. Zastosowano metodę badawczą *desk research* polegającą na kompilacji, analizowaniu oraz przetwarzaniu danych i informacji pochodzących z istniejących źródeł, a następnie formułowaniu na ich podstawie wniosków dotyczących badanego problemu. Bazowano na następujących źródłach informacji:

¹ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>

² *Ibidem*, str. 21

1. dokumentacji wytworzonej na potrzeby opracowania Strategii, w tym diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej przestrzennej Tarnowa, z uwzględnieniem jego obszarów funkcjonalnych; wnioski z diagnozy stanowiły punkt wyjścia dla sformułowanych kierunków działań rozwojowych w strategii;
2. danych własnych Urzędu Miasta Tarnowa, w tym Raportach o stanie Miasta za lata 2015 – 2020;
3. wynikach, przeprowadzonych w terminie od 31 stycznia 2022 r. do 11 marca 2022 r., konsultacjach projektu strategii, opisanych w Sprawozdaniu z przebiegu i wyników konsultacji projektu „Strategii Rozwoju Miasta – Tarnów 2030”;
4. wynikach spotkań, prowadzonych w ramach „Forum Dialogu – Tarnów 2030”, których celem było określenie kierunków polityki rozwoju w obszarze ekologii i bezpieczeństwa ekologicznego, sportu, kultury, współpracy aglomeracyjnej, itp. (październik 2019 r. – luty 2020 r.)
5. wnioskach sformułowanych w trakcie warsztatów strategicznych, które odbyły się w lutym 2020 r., a prowadzone były w następujących blokach tematycznych: „Potencjały i wyzwania”, „Diagnoza”, „Misja wg modelu Ashridge”;
6. wynikach badania ankietowego, w zakresie opinii mieszkańców Tarnowa na tematy strategiczne dla Miasta (grudzień 2019 r.); w badaniu wzięło udział 402 mieszkańców Tarnowa – próba reprezentatywna ze względu na płeć i wiek badanych;
7. wynikach analizy przepływu mieszkańców Aglomeracji Tarnowskiej, w ramach badań potencjału kapitału ludzkiego w Subregionie Tarnowskim (badanie przeprowadzono na próbie 318 886 użytkowników smartfonów przebywających na terenie Aglomeracji Tarnowskiej od 01.01.2017r. do 30.06.2019 r., co pozwoliło na określenie dynamiki odwiedzin różnych miejsc zlokalizowanych na terenie Tarnowa w podziale na osiedla i przemieszanie się osób z Aglomeracji Tarnowskiej do Krakowa i Rzeszowa, a także z poszczególnych gmin Aglomeracji Tarnowskiej do Tarnowa);
8. wynikach badań ankietowych, przeprowadzonych wśród uczniów ostatnich klas szkół ponadpodstawowych w Tarnowie w lutym 2020 r.;
9. wynikach badań ankietowych, przeprowadzonych wśród przedsiębiorców, których celem było poznanie głównych czynników warunkujących prowadzenie działalności gospodarczej, a przez to zidentyfikowanie obszarów wymagających współdziałania z samorządem.

Ocena w oparciu o kryterium trafności

Diagnozę na potrzeby Strategii sporządzono biorąc pod uwagę uwarunkowania gospodarcze, środowiskowe, przestrzenne i kulturowe. Oparto się na szeregu, wyżej wymienionych, rzetelnych i aktualnych danych, pochodzących z wiarygodnych źródeł. Zadbano, aby badania ankietowe prowadzone były w oparciu o próbę reprezentatywną, zarówno ze względu na wiek, płeć, jak i status społeczny czy zawodowy (przedsiębiorcy, młodzież). Prowadzono szeroko zakrojone konsultacje społeczne, spotkania z mieszkańcami, warsztaty, zapewniając udział przedstawicieli różnych grup społecznych, w tym Radnych Rady Miejskiej i Radnych osiedlowych. Poza mieszkańcami Miasta oraz lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, projekt Strategii konsultowano z gminami wchodzącymi w skład Stowarzyszenia Aglomeracja Tarnowska, Powiatem Tarnowskim oraz Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Spisano oraz przeanalizowano łącznie 70 zgłoszonych w trakcie konsultacji uwag i wniosków. Po zasięgnięciu opinii Komisji Strategii Rozwoju Miasta Rady Miejskiej w Tarnowie w całości uwzględniono 31 wniosków, a 24 wnioski – uwzględniono częściowo.

Wizja rozwoju trafnie odzwierciedla cel, który Miasto chce osiągnąć do 2030 roku. Określa pożądane cechy Miasta (wygodne, łatwe w obsłudze, dostępne, tworzące warunki rozwoju, ekologiczne, itp.) decydujące o szansach rozwoju Miasta i jego Mieszkańców oraz relacje i wartości, które są najcenniejsze dla wszystkich interesariuszy.

Wizja w całej swej treści odnosi się do Mieszkańców. W sposób zwięzły i rzeczowy spina opinie mieszkańców uczestniczących w procesie strategicznym. Ostateczny zapis wizji spotkał się z pełną aprobatą uczestników procesu konsultacji społecznych, debat publicznych i warsztatów strategicznych.

Potencjały i wyzwania wynikają z kompleksowej diagnozy sytuacji Miasta (dane zastane), danych benchmarkingowych oraz szerokiego badania opinii mieszkańców. Zbadano również dynamikę odwiedzin różnych miejsc zlokalizowanych na terenie Tarnowa w podziale na osiedla i przemieszanie się osób z Aglomeracji Tarnowskiej do Krakowa i Rzeszowa, a także z poszczególnych gmin Aglomeracji Tarnowskiej do Tarnowa. Określenie liczby ludności w Aglomeracji Tarnowskiej w badanym okresie pozwoliło określić dynamikę zmian liczby ludności w wybranych gminach. Przeprowadzone badanie umożliwiło oszacowanie liczby osób mieszkających w Aglomeracji Tarnowskiej, a pracujących w sąsiednich ośrodkach miejskich, tj. Krakowie i Rzeszowie. Dodatkowo porównano profile demograficzne i behawioralne wszystkich mieszkańców Aglomeracji Tarnowskiej do profili osób pracujących na terenie Krakowa i Rzeszowa w firmach z sektora nowoczesnych usług biznesowych. Dla badanego okresu przygotowano zostały mapy ciepła, na których zostały oznaczone miejsca pracy mieszkańców Aglomeracji na terenie Krakowa i Rzeszowie, a także miejsca zamieszkania na terenie Aglomeracji Tarnowskiej. Określono liczbę pracowników firm sektora nowoczesnych usług biznesowych w Krakowie i Rzeszowie pochodzących z terenu Aglomeracji Tarnowskiej. W wyniku analiz określono również jakimi środkami transportu najczęściej dojeżdżają do pracy lub szkoły mieszkańcy Aglomeracji Tarnowskiej.

Analizę potencjałów i słabości zaprezentowano w formie bloków problemowych i bloków wskazujących na potencjały rozwojowe, odrębnie dla każdego z wymiarów strategicznych (społeczny, gospodarczy i przestrzenny). Cele wyznaczone w strategii są trafnym odzwierciedleniem tej analizy.

Ocena ewaluacyjna diagnozy strategicznej wykazała jej poprawność i aktualność. W kontekście oceny trafności celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych problemów lub wyzwań niezwykle istotny jest fakt, iż Miasto Tarnów monitorowało wpływ epidemii COVID-19 na ogólną sytuację mieszkańców oraz lokalną gospodarkę. W tym celu przeprowadzono m.in. badanie ankietowe wśród przedsiębiorców. Liczba respondentów, którzy wzięli udział w badaniu wyniosła 253 osoby.

Ewaluacja dowiodła adekwatności celów strategicznych w odniesieniu do aspiracji rozwojowych Miasta. Ważnym aspektem realizacji polityki rozwoju Miasta Tarnowa jest wzmacnianie swojej pozycji jako stolicy subregionu. Przyjęte cele wzajemnie się uzupełniają. Nie zidentyfikowano takich celów, które nie wpisywałyby się w przyjętą wizję rozwoju Miasta.

Ocena w oparciu o kryterium skuteczności

Tym, co zapewnia realność wyznaczonych celów strategicznych jest właściwe określenie działań służących ich realizacji. Działania nie zostały nadmiernie uszczegółowiane, aby zwiększyć możliwość ich

realizacji - wyrażają główny kierunek zmian. Dla poszczególnych kierunków działań wyznaczono realne wskaźniki monitoringu ich realizacji, określając dla każdego wskaźnika wartość bazową oraz wartość oczekiwaną. Rezultat oczekiwany w 2030 roku dla większości celów określono bardzo ogólnie „wzrost” lub „spadek”, co zaniża nieco ocenę wg przedmiotowego kryterium. Brak wskazania choćby przybliżonej wartości oczekiwanej rezultatu sprawia, że wskaźnik staje się niemiarodajny.

Zakłada się, że większość działań zostanie doprecyzowana w trakcie poszczególnych etapów ich realizacji w dokumentach wykonawczych.

Odpowiedni dobór działań został potwierdzony w ramach konsultacji społecznych projektu Strategii, spotkań i warsztatów. Nie zostały zgłoszone uwagi, które zasadniczo kwestionowałyby przyjęty układ celów i kierunków działań oraz propozycje przedsięwzięć strategicznych. Można zatem przyjąć, że w opinii lokalnej społeczności oraz interesariuszy działania zostały prawidłowo dobrane pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów i stwarzają szansę skutecznej ich realizacji.

Skuteczność osiągnięcia celów w wielu przypadkach jest zależna od czynników zewnętrznych – ryzyko zostało uwzględnione w analizie potencjałów i słabości.

Biorąc pod uwagę kryterium skuteczności należy pozytywnie ocenić fakt wskazania w treści Strategii podmiotu zarządzającego, odpowiedzialnego za wdrażanie strategii - Wydziału Rozwoju Miasta, działający w strukturze Urzędu Miasta Tarnowa. Wydział ten pełni funkcje koordynacyjne wobec wszystkich podmiotów realizujących zapisy strategii, prowadzi monitoring i sprawozdawczość strategii oraz ocenę ich aktualności, analizuje potencjalne źródła finansowania działań, prowadzi działania informacyjne i promocyjne odnoszące się do przyjętej wizji rozwoju i sposobów jej realizacji, współpracuje z partnerami zewnętrznymi gminy przy realizacji strategii. Nadzór merytoryczny nad realizacją poszczególnych kierunków działań i przedsięwzięć realizowanych w ramach strategii powierzono kierownikom jednostek organizacyjnych urzędu lub gminy, których zakres merytoryczny dotyczy danego kierunku działania.

Niezwykle istotnym czynnikiem, mającym wpływ na skuteczność realizacji założeń strategii jest jej źródło finansowania. Sytuacja finansowa Gminy Miasta Tarnowa jest stabilna i pozwala na realizację przedsięwzięć strategicznych, co potwierdzają m.in. pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej na temat Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Miasta Tarnowa (Uchwała Nr S.O.VII.423.7.2022 Składu Orzekającego RIO w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2022 r.)

Strategia prawidłowo i adekwatnie do charakteru dokumentu identyfikuje i wymienia źródła finansowania. Jak słusznie zauważono i wskazano w treści dokumentu bezprzedmiotowe byłoby określanie precyzyjnej kwoty środków niezbędnych dla realizacji celów strategicznych. Wynika to nie tylko z trwających prac nad kształtem krajowej polityki rozwoju, ale również z toczących się w dalszym ciągu negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2021–2027, w tym budżetu oraz zasad wdrażania polityki spójności. Równoległe nasila się zjawisko inflacji, utrudniające długofalowe planowanie finansowe.

Trafnie zwrócono uwagę na możliwość finansowania działań ze środków prywatnych, a szczególnie formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to rozwiązanie coraz silniej wspierane przez Unię Europejską i może posłużyć do realizacji inwestycji, leżących w interesie publicznym.

Ocena w oparciu o kryterium efektywności

Efektywność to w skrócie - osiągnięcie celów w ekonomiczny sposób. Ocena założeń strategii w oparciu o kryterium efektywności będzie skoncentrowana na potwierdzeniu równowagi pomiędzy ekonomią (gospodarowanie zasobami: czas, materiały, finanse, obszar) a wyznaczonymi celami strategicznymi.

Należy pamiętać, że Gmina Miasta Tarnowa jest jednostką samorządu terytorialnego, a więc jednostka sektora finansów publicznych, zobligowaną do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). W związku z powyższym oprócz przepisów prawa powszechnie obowiązującego, np. w zakresie zamówień publicznych Urząd Miasta Tarnowa wprowadził szereg procedur kontroli zarządczej, których celem jest określenie mechanizmów poprawy i doskonalenia działań jednostki, a przez to wyeliminowanie lub zminimalizowanie ryzyka podejmowanie czynności nieefektywnych. Można zatem przyjąć, że wszystkie wymienione w Strategii działania będą podejmowane w sposób zgodny z przepisami prawa oraz wewnętrznymi procedurami i poddawane bieżącej kontroli zarządczej.

Pozytywnie oceniono oparcie założeń strategii o zrównoważony rozwój. Zrównoważony rozwój został zdefiniowany w 1987 r. w raporcie Brundlandt Światowej Komisji ds. Środowiska ONZ „Nasza wspólna przyszłość” jako rozwój, który spełnia aktualne potrzeby społeczeństwa bez umniejszania możliwości rozwoju przyszłym pokoleniom. Pojęcie zrównoważonego rozwoju łączy w sobie dwa istotne cele:

- 1) zapewnienie bezpiecznego życia i dobrobytu wszystkim ludziom – cel rozwoju,
- 2) życie i praca z ograniczeniami biofizycznymi środowiska – cel zrównoważonego rozwoju.³

Brak uwzględniania istoty koncepcji zrównoważonego rozwoju w strategii mógłby prowadzić do obniżenia jej efektywności

Ocena w oparciu o kryterium spójności

Ocena w oparciu o kryterium spójności została przeprowadzona w aspekcie:

- 1) spójności wewnętrznej między jej celami a priorytetami i działaniami
- 2) spójności zewnętrznej między założeniami strategii, a założeniami dokumentów wyższego rzędu lub równorzędnych

Potwierdzono, że projekt "Strategii Rozwoju Miasta - Tarnów 2030" jest spójny wewnętrznie. Struktura została w sposób przemyślany i czytelny podzielona na obszary tematyczne. Poszczególne zagadnienia omawiane są w podziale na trzy strefy: społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Dla każdej z tych stref zostały wyspecyfikowane potencjały i problemy. Następnie wskazano elementy wizji rozwoju wypracowane w ramach prac nad strategią. Na ich podstawie opisano cele strategiczne i operacyjne. Dokument stanowi logiczną i uporządkowaną całość.

Ocena spójności zewnętrznej potwierdziła powiązanie z następującymi dokumentami:

- Strategią Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”, przyjętą uchwałą nr XXXI/422/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020

³ Dorota Jaźwińska, „Efektywność strategii zrównoważonego rozwoju”, Zeszyt Naukowy Polityki Poznańskiej Nr 71 (2016 r.)

- Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętą przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.
- Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030

Ponadto, zgodnie z art. 326 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne strategia uwzględnia ustalenia dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 315 pkt 1-3 tejże ustawy, tj.: planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy.

Podsumowanie

Projekt "Strategii Rozwoju Miasta - Tarnów 2030" oraz poprzedzający go proces strategiczny spełniają wszystkie podstawowe kryteria ewaluacyjne. Dokument został opracowany przy czynnym udziale przedstawicieli lokalnych władz, liderów społecznych, pracowników instytucji, przedsiębiorców, działaczy z organizacji pozarządowych oraz Mieszkańców. W związku z powyższym można racjonalnie zapewnić, że dokument stanowi odpowiedź na oczekiwania miejscowej społeczności oraz potrzeby i problemy rozwojowe Miasta Tarnowa.

Potwierdzono legalność projektu Strategii, tj. jego zgodność z powszechnie obowiązującym prawem. Projekt zawiera elementy określone w art. 10e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Opracowanie projektu odbyło się zgodnie z trybem określonym w art. 10f ustawy.

Ocena projektu Strategii w oparciu o przyjęte kryteria potwierdziła trafność przyjętych celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych wyzwań i problemów, a także spójność wewnętrzną i zewnętrzną projektu.

Przewidziane metody realizacji poszczególnych działań oraz zaplanowane zasoby, jeśli zostaną we właściwy sposób wykorzystane, są gwarantem osiągnięcia zamierzonych celów w sposób skuteczny i efektywny.

Miejski Audytor Wewnętrzny

Agnieszka Sobol
Agnieszka Sobol